

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-011.740/2015-9

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade/Órgão: Governo do Estado do Ceará e Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

**SUMÁRIO:** AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS. MODALIDADE INCENTIVO À PRODUÇÃO E CONSUMO DO LEITE – PAA-LEITE. CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME E O GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. IRREGULARIDADES NA ENTREGA DO LEITE. DESCOMPASSO FINANCEIRO ENTRE O PREVISTO E O EXECUTADO NO ÂMBITO DO PAA-LEITE. DETERMINAÇÕES.

## RELATÓRIO

Trata-se da auditoria de conformidade realizada pela Secex/CE no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA do Governo Federal, especificamente na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite – PAA-Leite, abrangendo convênios firmados entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Governo do Estado do Ceará, no período de 2009 a 2015.

2. O trabalho teve o objetivo de verificar se o PAA-Leite estava sendo executado de forma adequada e conforme as disposições previstas nos termos de convênios e contratos firmados.

3. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto do relatório de auditoria lançado pela Secex/CE no qual são consignados os achados decorrentes da presente fiscalização (peça 49):

“1. Em cumprimento ao despacho do Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa no âmbito do TC 009.262/2015-6 (peça 13), realizou-se a auditoria de conformidade na execução do programa PAA-Leite Fome Zero no Estado do Ceará, abrangendo o período de 3/8/2009 a 29/9/2015 e envolvendo órgãos do Governo do Estado do Ceará, especificamente a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA) e prefeituras municipais atendidas pelo programa.

### I.1. Visão geral do objeto

2. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é um instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da Lei 10.696/2003, e tem como objetivo garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

3. O Programa adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até determinado limite anual por agricultor familiar que se enquadre no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral.

4. O PAA é gerenciado pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e composto ainda pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura,

Pecuária e Abastecimento e Ministério da Fazenda. O GGPAA é responsável pela implantação do Programa, cujas diretrizes são estabelecidas e publicadas em resoluções. Os principais instrumentos legais e normativos vigentes que regem o referido programa são:

- a) Lei 10.696/2003, art. 19, alterada pelas Leis 11.524/2007, art. 13, e 12.512/2011, Capítulo III: institui o PAA e constitui o grupo gestor do PAA;
- b) Decreto 7.775/2012: regulamenta o art. 19 da Lei 10.696/2003 e o Capítulo III da Lei 12.512/2011;
- c) Resolução GGPAA 61/2013: estabelece as normas que regem o programa PAA-Leite;
- d) Resolução GGPAA 65/2013: dispõe sobre os preços de referência para operações de aquisição de leite, no âmbito do PAA-Leite.

5. No âmbito do PAA, foi criada a modalidade Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA-Leite), que tem como objetivo contribuir para o abastecimento alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade social por meio da distribuição gratuita de leite, além de incentivar a produção de leite dos agricultores familiares para fortalecer o setor produtivo local e a agricultura familiar, além de integrar o leite aos demais ciclos de abastecimento do PAA.

6. O PAA-Leite é executado no território da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e beneficia todos os estados da região Nordeste e também o norte de Minas Gerais por meio da aquisição de leite de vaca e de cabra, que deve ser de produção própria dos agricultores familiares e deve cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.

7. Os estados que fazem parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para execução do PAA-Leite contratam organizações da agricultura familiar e/ou laticínios que são responsáveis por recepcionar, coletar, pasteurizar, embalar e transportar o leite para os pontos de distribuição em locais predefinidos e/ou diretamente às unidades receptoras. No caso da execução através das organizações, essas poderão realizar a pasteurização do leite de seus cooperados diretamente ou por meio de contrato com laticínios.

8. São beneficiários consumidores do PAA-Leite famílias registradas no Cadastro Único do Governo Federal que possuam, entre seus membros, pessoa em alguma das seguintes condições:

- a) gestantes, a partir da constatação da gestação pelas unidades básicas de saúde e que façam exame pré-natal;
- b) crianças de dois a sete anos de idade, que possuam certidão de nascimento e estejam com o controle de vacinas em dia;
- c) nutrízes até seis meses após o parto e que amamentem, no mínimo, até o sexto mês de vida da criança;
- d) pessoas com sessenta anos ou mais; e
- e) outros, desde que justificado e autorizado pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional e pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

9. Além disso, são beneficiários consumidores pessoas atendidas pelas unidades receptoras, ou seja, por entidades da rede socioassistencial, equipamentos públicos de alimentação e nutrição e unidades da rede pública e filantrópica de ensino, dentre outras entidades públicas, que sirvam refeições regularmente.

10. As famílias beneficiárias do Programa podem receber até sete litros de leite por semana ou quatorze litros de leite, caso a família possua dois ou mais membros cadastrados como beneficiários consumidores. Com relação às unidades receptoras, o leite é distribuído de acordo com [o pacto] firmado com a gestão do Programa PAA-Leite, sendo que, conforme a legislação vigente, cada município deve destinar no mínimo 30% do leite recebido às entidades assistidas.

11. O laticínio contratado deve coletar o leite diretamente na propriedade de cada agricultor familiar selecionado pelo gestor estadual ou em tanques de resfriamento, de onde é coletado em caminhões adequados para o transporte.

12. Para participar do PAA Leite, o agricultor familiar deve atender as seguintes exigências:

- a) possuir Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP);

b) respeitar o limite de venda de cem litros por dia por produtor e ter comprovante de vacinação dos animais.

13. Para fornecimento do leite destinado ao programa, devem ser priorizadas pessoas inscritas no Cadastro Único, mulheres, produtores orgânicos ou agroecológicos, povos e comunidades tradicionais e público beneficiário do Plano Brasil Sem Miséria.

14. O valor do litro de leite é prefixado pelo Grupo Gestor do PAA, de acordo com a média dos preços praticados pelo mercado local. O valor a ser pago ao laticínio também é fixado em resolução. O produtor pode receber pela venda de seu produto até R\$ 4.000,00 por unidade familiar/semestre. Caso este valor não seja utilizado totalmente no semestre, não poderá ser compensado no semestre seguinte.

15. A presente auditoria abrangeu os seguintes convênios firmados pelo governo do estado do Ceará com o MDS no âmbito do PAA-Leite:

Convênio Siconv 703821 (peça 14)	
Situação:	Prestação de Contas em Complementação
Nº Original:	00005/2009
Objeto do Convênio:	Apoio ao desenvolvimento das ações de continuidade do Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite do Governo Federal nos Estados, visando o fortalecimento da cadeia produtiva, por meio da geração de renda e da garantia de preço do produto, diminuindo a vulnerabilidade social com o combate à fome e à desnutrição.
Órgão Superior:	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Concedente:	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Conveniente:	Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará (SDA)
Valor Convênio:	R\$ 102.803.130,61
Valor Liberado*:	R\$ 73.866.881,94
Início da Vigência:	03/08/2009
Fim da Vigência:	30/11/2013
Valor Contrapartida:	R\$ 31.455.238,33
Data Última Liberação:	26/04/2013

Convênio Siconv 791603 (peça 15)	
Situação:	Em Execução
Nº Original:	00011/2013
Objeto do Convênio:	Apoio ao desenvolvimento contínuo das ações do Programa de Aquisição de Alimento - Modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite do Governo Federal no Estado do Ceará, visando o fortalecimento da cadeia produtiva do leite por meio da geração de renda do agricultor e o abastecimento familiar com distribuição gratuita de leite para unidades receptoras e famílias inscritas no programa
Órgão Superior:	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Concedente:	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Conveniente:	Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará (SDA)
Valor Convênio:	R\$ 80.583.357,06
Valor Liberado*:	R\$ 26.735.010,48
Início da Vigência:	02/12/2013
Fim da Vigência:	31/08/2015. O Convênio encontra-se em processo de elaboração de aditivo, prorrogando o final da vigência para dezembro de 2016 (peça 43)

Convênio Siconv 703821 (peça 14)	
Valor Contrapartida:	R\$ 20.426.235,35
Data Última Liberação:	16/07/2015
Valor Última Liberação:	R\$ 2.692.620,94

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal ([www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br))

16. No Estado do Ceará, a Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA) é a responsável pelo programa, tendo como unidade organizacional coordenadora do PAA-Leite a Coordenadoria do Desenvolvimento Territorial e Combate à Pobreza Rural (CODET).

17. Conforme dados colhidos do Sistema de Gestão do PAA-Leite da SDA referentes a junho de 2015, o programa PAA-Leite apresentou os seguintes dados:

a) 2.736 beneficiários fornecedores (peça 16);

b) 59.661 beneficiários consumidores ativos (peça 17).

18. Apesar dos números apresentados no item anterior, os trabalhos de auditoria evidenciaram que a quantidade de beneficiários efetivamente assistidos é menor, uma vez que, apesar de constarem nos sistemas, vários beneficiários consumidores ativos cadastrados não estão recebendo ou recebem de forma irregular o produto fornecido pelo programa, conforme detalhado no achado II.5.

19. Os controles aplicados pela SDA na gestão do programa baseiam-se no sistema implementado pela gestão do PAA-Leite, o qual é utilizado por servidores da SDA, pelos coordenadores municipais responsáveis pela gestão do PAA-Leite e pelos laticínios, abrangendo desde a coleta do leite nos produtores, realizada pelos laticínios, a entrega do leite aos pontos de distribuição municipais, a distribuição do leite aos beneficiários consumidores e o pagamento dos laticínios e beneficiários produtores.

20. Apesar da utilização do sistema eletrônico de gestão do PAA-Leite, verificaram-se deficiências nos controles, principalmente em decorrência da limitada quantidade de servidores dedicada à gestão do programa, tanto no âmbito estadual como municipal, bem como a ausência de padronização nos processos adotados pelas administrações municipais para gestão do cadastro de beneficiários consumidores.

(...)

#### I.5. Limitações inerentes à auditoria

26. Como limitações ao presente trabalho, podem-se citar a complexidade do programa e, notadamente, de sua operacionalização, a qual apresenta múltiplos aspectos, incluindo seleção e cadastro de beneficiários consumidores e produtores, atuação dos laticínios, pontos de distribuição, efetiva entrega do produto à população, aferição da qualidade e características físico-químicas, dentre outros pontos.

27. A abrangência do programa também se mostrou como fator limitante, tendo em vista sua grande capilaridade, uma vez que são abrangidos 180 dos 184 municípios cearenses, com grande número de produtores e consumidores.

28. Cita-se também os atrasos por parte do gestor estadual do programa na resposta aos ofícios de requisição encaminhados durante as fases de planejamento e execução do presente trabalho, bem como o fato de que, durante o período da auditoria, a gestão do PAA-Leite no âmbito da Secretaria do Desenvolvimento Agrário estava em processo de transição da Coordenadoria de Apoio às Cadeias Produtivas da Agropecuária (Coape) para a Coordenadoria do Desenvolvimento Territorial e Combate à Pobreza Rural (Codet).

#### I.6. Volume de recursos fiscalizados

29. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 100.601.896,00.

#### I.7. Benefícios estimados da fiscalização

30. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria da execução do PAA-Leite no Ceará em decorrência das determinações e recomendações propostas à entidade auditada.

## II. Achados de auditoria

### II.1. Existência de pessoas cadastradas indevidamente como beneficiários consumidores do PAA-Leite.

31. Os procedimentos aplicados na execução da auditoria evidenciaram a existência de beneficiários consumidores cadastrados no PAA-Leite que não faziam jus ao benefício, uma vez que já estavam falecidos, ou apresentaram indícios de que não estariam em situação de insegurança alimentar.

32. O objeto da presente auditoria abrangeu os convênios Siconv 703821/2009 e 791603/2013. Os critérios para a distribuição de leite aos beneficiários consumidores, durante a vigência dos referidos convênios, foram definidos, respectivamente, nas Resoluções 37/2009 e 61/2013 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA).

33. O art. 3º da Resolução 37/2009 estabeleceu que os beneficiários consumidores do Programa PAA-Leite seriam as famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo e que tivessem, entre seus membros, pessoas em alguma das seguintes condições:

- a) gestantes, a partir da constatação da gestação pelas Unidades Básicas de Saúde e que fizessem exame pré-natal;
- b) crianças de 2 até 7 anos de idade que possuíssem certidão de nascimento e que estivessem com controle de vacinas em dia;
- c) nutrizes até 6 meses após o parto e que amamentassem, no mínimo, até o sexto mês de vida da criança;
- d) pessoas com 60 anos ou mais;
- e) outros, desde que justificado e autorizado pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN.

34. A Resolução 37/2009 estabeleceu ainda que os beneficiários teriam direito a um litro de leite por dia até o limite de dois litros por família.

35. Já a Resolução 61/2013, que revogou a Resolução 37/2009, estabeleceu em seu art. 4º a dispensa da renda per capita de até meio salário mínimo para os beneficiários consumidores do PAA-Leite, e incluiu como beneficiários consumidores pessoas atendidas por entidades da rede socioassistencial, equipamentos públicos de alimentação e nutrição e unidades da rede pública e filantrópica de ensino, dentre outras entidades públicas, que servissem refeições regularmente.

36. Além disso, o § 3º do art. 4º da Resolução 61/2013 determinou que no mínimo trinta por cento do leite adquirido deveria ser destinado para o atendimento às unidades receptoras descritas no item anterior, preferencialmente aquelas já atendidas pelo PAA por meio da modalidade Compra com Doação Simultânea.

37. Conforme se verificou nos trabalhos de auditoria, a atividade de gestão do cadastro de beneficiários consumidores é realizada pelas prefeituras municipais, em geral, pela Secretaria Municipal de Ação Social que também é responsável pela disponibilização de local apropriado para instalação dos pontos de distribuição de leite e de funcionário responsável pela distribuição.

38. Dessa forma, verificou-se que o conveniente não tem ingerência sobre a seleção dos beneficiários consumidores cadastrados pelas administrações municipais. Contudo, há controles automáticos implementados no Sistema de Gestão do Programa do Leite que permitem, por exemplo, a exclusão automática de beneficiários caso eles deixem de atender aos critérios determinados. A exemplo, cita-se a exclusão automática do sistema dos beneficiários consumidores crianças que atingem a idade limite e as gestantes.

39. Além disso, as administrações municipais, por meio dos serviços de assistência social e do Programa Saúde da Família, realizam acompanhamento dos beneficiários consumidores e comunicam formalmente à SDA quando há necessidade de inativar algum beneficiário consumidor.

40. Apesar dos controles implementados em nível de sistema, com o objetivo de verificar se os beneficiários consumidores atendiam aos critérios de inclusão do PAA-Leite, foi solicitada à

SDA a relação dos beneficiários consumidores no período de jan/2009 a abr/2015 (peça 4, p. 1, item 3). Esclarece-se que, em relação ao exercício de 2015, as informações referentes aos beneficiários consumidores foram obtidas diretamente do Sistema do PAA-Leite, uma vez que a SDA não encaminhou em tempo hábil à equipe de auditoria as informações referentes àquele exercício.

41. Para fins de amostragem, foram consideradas as informações obtidas referentes aos últimos exercícios dos períodos de execução de cada um dos convênios auditados, a saber: 2013 para o Convênio 703821/2009; e 2015 para Convênio 791603/2013. As referidas informações foram então cruzadas com bancos de dados públicos (peças 19 a 28), a partir dos quais verificaram-se as seguintes constatações:

Beneficiários Consumidores	Convênio 791603 – Exercício 2015	Convênio 703821 – Exercício 2013
Ativos	59.661	58.223
Sócios/Administradores de empresas (Fonte: Cadastro CNPJ)	37	94
Salário médio mensal maior que R\$ 1.600,00 (Fonte: RAIS/MT)	85	63
Benefício INSS maior que R\$ 1.600,00 (Fonte: Cadastro de benefícios INSS)	54	35
Falecidos (Fonte: Sistema de Controle de Óbitos – Sisobi/Dataprev)	1.390	220
Proprietários de automóveis incompatíveis com renda	166	173

Fonte: Elaboração Própria

42. Dessa forma, verifica-se que, especificamente em relação aos beneficiários consumidores falecidos, é necessário que a SDA desenvolva e implemente controles que minimizem os riscos de recebimento indevido do leite no âmbito do PAA-Leite, bem como se proceda a revisão no cadastro de beneficiários.

#### II.2. Existência de beneficiários fornecedores cadastrados no PAA-Leite com DAP inválida

43. Nos Convênios 703821/2009 e 791603/2013 constatou-se a existência de beneficiários fornecedores de leite para o PAA-Leite, no período de 2009 a 2014, que não possuíam a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

44. A DAP é utilizada como instrumento de identificação dos agricultores familiares para que eles possam ter acesso a políticas públicas, como por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (Pronaf). Para obter a DAP, os agricultores familiares devem dirigir-se a um órgão ou entidade credenciada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atendendo alguns requisitos, tais como:

- a) não detenham, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais;
- b) utilizem predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas;
- c) residam no estabelecimento ou em local próximo;
- d) tenham percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- e) dirijam seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

45. Conforme art. 5º da Resolução 61 de 24/10/2013, expedida pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (CGPAA), os beneficiários fornecedores do PAA-Leite são os produtores de leite que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e apresentem a DAP, regulamentada pelo MDA, desde que participem das ações promovidas pelo conveniente, notadamente as relativas à assistência técnica, e realizem a vacinação do rebanho, conforme legislação pertinente.

46. Entretanto, ao confrontar a lista de beneficiários fornecedores do PAA-Leite fornecida pela SDA, resposta ao item 5 do Ofício 1-212/2015 (peças 29 a 34), com a listagem fornecida pelo

MDA em resposta ao Ofício 3-212/2015, constatou-se a existência, durante os anos de 2009 a 2014, de 388 produtores que forneceram leite ao programa que não possuíam DAP (peça 35). Do total, 369 beneficiários forneceram leite durante a vigência do Convênio 703821/2009, enquanto os 19 restantes forneceram durante a vigência do Convênio 791603/2013, conforme tabela 2 abaixo:

Período	Total de produtores que forneceram leite ao programa	Total de produtores que forneceram leite ao programa e que não possuíam DAP (%)	Convênio
2009	1.927	156 (8%)	703821/2009
2010	2.381	125 (5%)	
2011	2.348	4 (0,1%)	
2012	3.974	7 (0,1%)	
2013	4.165	77 (1,8%)	
2014	2.633	19 (0,7%)	791603/2013
2015	2.722	0	
<b>Total</b>		<b>388</b>	

Fonte: Elaboração Própria

47. Tal ocorrência configura desconformidade com as exigências previstas nos convênios celebrados e com as disposições normativas as quais previam a obrigatoriedade de contratação de beneficiários fornecedores que possuíssem a referida declaração regulamentada pelo MDA.

48. Cabe destacar que, apesar de a obtenção da DAP pelos agricultores familiares ser realizada por órgãos ou entidades credenciadas pelo MDA, cabia ao Conveniente Estado do Ceará, conforme item 2.2.13 dos Convênios 703821/2009 e 791603/2013, a fiscalização dos beneficiários fornecedores com relação ao cumprimento das normas gerais do PAA-Leite, assim como descredenciar imediatamente do programa qualquer beneficiário que descumprisse as suas normas.

49. A análise dos dados apresentados na tabela acima evidencia que a situação irregular ocorreu de forma relevante e material apenas nos exercícios de 2009 e 2010 no âmbito do convênio 703821/2009, quando os percentuais de produtores irregulares evidenciados foi 8% e 5% respectivamente. Contudo, verifica-se que, com a evolução da execução do convênio, tal percentual reduziu-se substancialmente nos exercícios seguintes, sendo que no convênio 791603/2013 praticamente não foram evidenciadas irregularidades referentes à DAP.

50. Ademais, no curso dos trabalhos de auditoria, os dados dos beneficiários produtores foram cruzados com bases de dados públicas (Rais, Cadastro CNPJ, Renavan, Siape), oportunidade na qual não foram detectadas evidências significativas de irregularidades.

51. Ressalta-se ainda que, malgrado os pagamentos tenham sido realizados a produtores rurais que não possuíam DAP, não foi possível identificar a existência de dano ao erário, uma vez que o fornecimento de leite por pessoas inaptas a participarem do programa não configura, por si só, condição **sine qua non** para a ausência de entrega do leite por essas pessoas aos laticínios. Além disso, o baixo percentual de beneficiários fornecedores irregulares não indica o descumprimento dos objetivos do PAA-Leite, no sentido de fomentar a produção de leite na agricultura familiar.

52. Desse modo, apesar do registro do presente achado, entende-se que, em decorrência das evidências de descumprimento das exigências contidas nos convênios terem se configurado materialmente relevantes apenas nos exercícios de 2009 e 2010, e uma vez que não foi evidenciada na situação atual (exercício de 2015) a referida irregularidade, considera-se que o problema foi devidamente sanado pelo gestor do PAA-Leite, não cabendo a elaboração de proposta de encaminhamento.

### II.3. Ausência ou precariedade do controle de qualidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores.

53. A equipe de auditoria constatou a ausência de fiscalização periódica sobre a qualidade

química, física e microbiológica do leite distribuído, em descumprimento aos dispositivos dos convênios firmados e normativos do Programa.

54. Conforme o art. 15 da Resolução 37/2009 do Grupo Gestor do PAA-Leite e o item 2.2.25 do Convênio 791603/2013, é dever da conveniente garantir a realização do acompanhamento e fiscalização da qualidade química, física e microbiológica do leite por meio de coleta de amostras nos pontos de distribuição, nas unidades receptoras e nas usinas de beneficiamento, para análise em laboratórios idôneos, visando garantir a qualidade do produto para consumo humano.

55. Ademais, nos diversos contratos de fornecimento de leite existem cláusulas que atribuem à contratante SDA o poder-dever de acompanhar, periodicamente, as análises físico-químicas e microbiológicas do produto fornecido. Nesse sentido, a título de exemplificação, cita-se o disposto na cláusula 3ª, item 3.1.4, dos Contratos 177/2013, 186/2013 e 77/2014, firmados entre a SDA e empresas fornecedoras no âmbito do PAA-Leite (peças 36, 37 e 38).

56. Por meio dos itens 10 e 11 do Ofício 1-212/2015-Equipe de Auditoria (peça 4), solicitou-se à SDA esclarecimentos acerca da existência de controle de qualidade sobre o leite, bem como eventuais relatórios produzidos. Em resposta, a SDA informou que (peça 6):

a) o controle de qualidade do leite se dá através das ações da Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Ceará (Adagri) e da vigilância sanitária. Todas as empresas contratadas para prestar serviços ao PAA-Leite devem estar devidamente certificadas na Adagri;

b) de 2010 até fevereiro de 2012 a SDA firmou convênio com o Instituto Centec para realizar análise do leite já pasteurizado e coletado nos pontos de distribuição, sendo que os recursos para realização destas análises não estavam contidos no convênio 703821/2009, sendo sua fonte apenas do Estado do Ceará;

c) as inspeções sanitárias são realizadas pela ADAGRI que mantém a Coordenação Estadual atualizada de qualquer irregularidade detectada nos laticínios contratados para prestação de serviços ao PAA-Leite.

57. Em desacordo com as exigências acima descritas, a SDA não vem realizando periodicamente as análises físico-químicas e microbiológicas do leite fornecido. Segundo a Secretaria, as análises foram realizadas apenas no leite sob a égide do Convênio 703821/2009, tendo em vista que havia um contrato firmado entre a SDA e o Laboratório do Instituto do Centro de Ensino Tecnológico (Centec) para realizar análise do leite já pasteurizado e coletado nos pontos de distribuição.

58. Em resposta ao Ofício 1-212/2015, foram encaminhadas pela SDA cópias de laudos de ensaios físico-químicos e sensoriais e bacteriológicos realizados apenas em fevereiro de 2012 (peça 39), concluindo-se, por meio da documentação apresentada pela SDA, que nos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2013 o produto fornecido não foi sistematicamente monitorado, de forma a garantir o recebimento, pelas famílias beneficiárias, do leite com qualidade aferida e testada.

59. Quanto aos resultados dos ensaios realizados em 2012, referentes aos testes físico-químicos e sensoriais de amostras do leite coletadas nos pontos de distribuição, os laudos 13/12, 14/12, 15/12, 16/12, 17/12 e 18/12, os quais envolveram amostras oriundas de quatro fornecedores, concluíram pela presença de hidróxido de sódio (soda cáustica) e a não conformidade quanto aos parâmetros de volume, gordura e extrato seco total, não estando de acordo com as especificações da Instrução Normativa 51/2002 do MAPA (peça 39, p. 1-13).

60. No que concerne aos resultados dos ensaios bacteriológicos, dos oito ensaios informados pela SDA, dois apresentaram resultado insatisfatórios, concluindo-se que o produto era impróprio para o consumo humano por apresentar coliformes superiores ao padrão admissível para o leite, sendo que um desses exames acusou uma quantidade  $\geq 2.400$  NMP/mL, enquanto o padrão admissível é 4 NMP/mL (peça 39, p. 18 e 21).

61. Quanto ao Convênio 791603/2013, a Adagri informou em reunião que atualmente o controle do leite é feito de forma esporádica, apenas quando há denúncias de beneficiários ou suspeitas de

fraude no leite, quando então é recolhida amostra do produto e encaminhada ao Laboratório Central de Saúde Pública (Lacen/CE). Porém, durante a auditoria, não foi apresentada a esta equipe qualquer evidência de que houve, mesmo que de forma esporádica, qualquer controle de qualidade do leite realizado nos anos de 2014 e 2015.

62. Em relação aos laticínios, verificou-se que a fiscalização é realizada ao menos uma vez anualmente quando da emissão/renovação do Certificado de Inspeção Estadual (CIE), no qual os laticínios apresentam todo o processo produtivo e são inspecionados pela Adagri em relação às condições de higiene das instalações e do tratamento do produto. Ademais, os laticínios realizam ainda testes de qualidade e higiene quando do recebimento do leite para pasteurização, conforme evidenciado em visita a laticínio no município de Juazeiro do Norte (peça 40).

63. Conforme o resultado das análises apresentadas pela SDA referentes ao ano de 2012, é possível perceber que a ausência de fiscalização sobre o leite oferecido no âmbito do PAA-Leite favorece a ocorrência de desconformidades na entrega do produto, como, por exemplo, a distribuição de leite impróprio para o consumo humano, o que pode acarretar prejuízos ao controle das carências nutricionais da população beneficiária, objetivo primário do programa, bem como a ocorrência de doenças.

64. Ainda em relação aos pontos de distribuição, as visitas aos municípios evidenciaram a ausência da participação das vigilâncias sanitárias municipais no processo.

65. Dessa forma, considera-se importante a existência de uma fiscalização periódica sobre a qualidade do leite que é distribuído aos beneficiários pelo Programa e não apenas quando o Conveniente for demandado.

66. Ante o exposto, considerando que sob a égide do Convênio 703821/2009 o conveniente apresentou evidências de realização de controle de qualidade apenas em fevereiro de 2012 e que no atual Convênio 791603/2013 o controle é feito de forma esporádica, entende-se devida a proposta de oitiva da SDA para que apresente esclarecimentos em relação à inexistência e/ou ausência do controle de qualidade periódico do leite fornecido pelo Programa PAA-Leite do Ceará aos beneficiários consumidores.

#### II.4. Desorganização e inobservância dos procedimentos e rotinas estabelecidos para a entrega do leite nos centros de distribuição visitados.

67. Em visitas a pontos de distribuição de leite do programa PAA-Leite nos municípios de Apuiarés, Juazeiro do Norte, Barbalha, Caririaçu, Paracuru, Pentecoste, São Gonçalo do Amarante e Umirim, no Estado do Ceará, constatou-se o descumprimento de disposições contratuais pelos laticínios que atendem os pontos de distribuição desses municípios, bem com a inexistência de uma rotina padronizada durante a entrega do leite aos beneficiários consumidores.

68. Conforme o Anexo I do Edital 35/2013 (peça 41), que trata do credenciamento para contratação de fornecedoras laticinistas para captação, pasteurização, envasamento, transporte e entrega de leite, visando assegurar a qualidade do produto fornecido, bem como condições adequadas de acondicionamento e transporte, foram inseridas obrigações aos laticínios contratados, tais como:

- a) transportar, descarregar e refrigerar o leite, garantindo as suas qualidades de acordo com as exigências previstas na legislação em vigor;
- b) dotar todos os pontos de distribuição que tenham mais de cinquenta beneficiários ativos com equipamentos de refrigeração com capacidade de armazenamento por três dias e para cada ponto de distribuição que tenha até cinquenta beneficiários ativos, equipar com isopores com capacidade de armazenamento do leite distribuído no dia, bem como realizar sistematicamente a manutenção desses utensílios, promovendo a substituição destes quando necessário;
- c) proceder à imediata substituição das embalagens danificadas durante o trajeto e/ou entrega do produto nos pontos de distribuição.

69. No decorrer das visitas realizadas nos pontos de distribuição de leite, foram verificadas, por

meio de observação direta, diversas ocorrências que, em seu conjunto, denotam descumprimento das disposições contidas nos contratos firmados com os laticínios. Os seguintes fatos foram constatados:

- a) freezers fornecidos pelo laticínio em número insuficiente para o armazenamento do leite, sendo que o restante do leite não armazenado fica exposto à temperatura ambiente;
- b) entrega da totalidade do leite pelos laticínios num único ponto de distribuição, sendo que a distribuição aos demais pontos é realizada pela própria prefeitura municipal; e
- c) não reposição dos leites com embalagens danificadas.

70. Quanto à falta de uma rotina padronizada durante a entrega do leite aos beneficiários consumidores nos pontos de distribuição, constataram-se beneficiários e pessoas estranhas ao programa recebendo leite com várias cartelas do programa, tendo sido observado até cinco cartelas com uma única pessoa; falta de pessoal suficiente para a realização da entrega do leite aos beneficiários do programa; horário reduzido para entrega do leite, acarretando grande sobra de leite; listas de beneficiários desatualizadas, contendo nomes de beneficiários que já deveriam ter sido excluídos do programa e que continuam recebendo leite; entrega de leite a não beneficiários do programa; falta de controle por parte da coordenação municipal do programa do leite em relação ao leite entregue; cartões de recebimento com prazo de validade expirados; e falta do colhimento da assinatura dos beneficiários consumidores quando do recebimento do leite.

71. Dessa forma, considerando que os laticínios vêm descumprindo os termos contratuais concernentes à entrega do leite nos pontos de distribuição, propõe-se a realização de oitiva aos gestores da SDA para que se manifestem em relação às desconformidades encontradas.

72. Quanto à ausência de padronização de rotinas durante a entrega do leite, entende-se pertinente recomendar à SDA para que estabeleça no âmbito do PAA-Leite uma rotina padronizada a ser observada durante a entrega do leite aos beneficiários consumidores nos pontos de distribuição, bem como institua controles adicionais que garantam a operacionalização dos procedimentos padronizados.

#### II.5. Suspensão e falta de regularidade na distribuição do leite aos beneficiários-consumidores

73. Os trabalhos de auditoria evidenciaram que mais de 50% dos beneficiários consumidores do programa PAA-Leite não estavam recebendo leite em junho de 2015. Além disso, as visitas aos municípios evidenciaram que a entrega do leite não está sendo realizada em alguns municípios de forma regular.

74. Os contratos firmados pela SDA com laticínios e cooperativas envolveram os serviços de captação, pasteurização, envasamento, transporte e entrega do leite bovino, dentro dos lotes para coleta. Nesses contratos, há cláusulas que estipulam a periodicidade da entrega do leite nos municípios. A exemplo, citam-se os contratos firmados com a Cooperativa Central de Laticínios do Nordeste Ltda. (peça 36, p. 3), com a empresa a KM Cacau Indústria e Comércio de Laticínios Ltda. (peça 37, p. 3) e com a Cooperativa de Agricultores e Criadores de Banabuiú (Coopacb) (peça 38, p. 4), os quais estabelecem que a entrega do leite deve ser realizada três vezes por semana nos pontos de distribuição dos municípios que tenham acima de cinquenta beneficiários ativos. Todavia, não foi esse o quadro que a equipe de auditoria verificou.

75. De início, ao entrar em contato com coordenadores de pontos de distribuição do município de Fortaleza, os quais são atendidos pela Coopacb, foi informado à equipe de auditoria que o fornecimento de leite no âmbito do PAA-Leite estava suspenso desde março/2015.

76. Conforme se verifica no contrato firmado entre a SDA e a Coopacb (peça 38, p. 2), aquela fornecedora assumiu o compromisso de entregar 17.492 litros de leite/dia distribuídos em 27 municípios: Fortaleza, Boa Viagem, Madalena, Itatira, Ocara, Chorozinho, Capistrano, Itapiúna, Aracoiaíba, Guaiúba, Redenção, Maracanaú, Pacatuba, Barreira, Acarape, Caucaia, Maranguape, Pacoti, Palmácia, Guaramiranga, Baturité, Mulungu, Aratuba, Eusébio, Itatira, Aquiraz e Pindoretama.

77. Questionada sobre a causa da suspensão do PAA-Leite nos municípios acima, a SDA informou que houve problema entre o fornecedor e a empresa terceirizada por aquele fornecedor para realizar os serviços de pasteurização do produto, o que resultou no distrato entre as aludidas empresas, acarretando a consequente suspensão da entrega do leite, uma vez que a Coopacb não detém condições de realizar o beneficiamento do leite.

78. Por meio de e-mail encaminhado à equipe de auditoria em 28/7/2015 (peça 42), verificou-se que a entrega do leite no PAA-Leite no mês de junho/2015 estava ocorrendo em 68 municípios. Contudo, ao consultar o cadastro no Sistema de Leite-PAA constatou-se a existência 59.660 beneficiários consumidores ativos distribuídos em 179 municípios. Ou seja, a entrega do leite não ocorria em 116 municípios, prejudicando um total de 29.698 beneficiários consumidores.

79. Além disso, verificou-se por observação direta nas visitas realizadas na região do Cariri que não havia regularidade nos dias de entrega do leite nos municípios. Verificaram-se casos de municípios que estavam recebendo leite uma vez por semana e em dias variáveis, o que prejudica sobremaneira a população beneficiária. A exemplo, citam-se os municípios de Missão Velha e Caririáçu, onde a equipe de auditoria presenciou vários beneficiários consumidores que chegavam ao ponto de distribuição e só então eram comunicados que o leite não havia sido entregue naquela data prevista.

80. Tal fato gera consequências na execução do PAA-Leite, uma vez que a imprevisibilidade das datas de entrega do produto nos municípios acarreta uma sobra maior de leite ao final do dia. Tal sobra de produto é destinada às instituições atendidas, mas há um claro prejuízo aos beneficiários ativos que ficam sem receber o produto.

81. Ciente do fato, foi realizada visita à Cooperativa Central de Laticínios do Nordeste Ltda. (Colat), laticínio responsável pela distribuição de leite na região do Cariri, com o objetivo de verificar as causas da não entrega do leite regularmente na região. O representante daquela instituição informou que houve sensível queda na produção de leite dos beneficiários fornecedores participantes do programa em decorrência, principalmente, dos constantes atrasos nos pagamentos realizados pelo PAA-Leite àqueles produtores. Tal situação de atrasos tem acarretado que os beneficiários fornecedores passem a fornecer o produto para outros laticínios fora do PAA-Leite.

82. Conforme consulta do convênio 791603/2013 no sistema Siconv, o valor global de recursos federais previstos e efetivamente repassados são descritos abaixo:

Ano	Previsto (R\$)	Repassado (R\$)	Repassado (%)
2013	3.152.713,50	3.152.713,50	100
2014	54.226.672,20	15.889.676,04	29,3
2015	23.203.971,36	7.692.620,94	33,1
Total	80.583.357,06	26.735.010,48	33,1

83. Verifica-se que, de fato, o descompasso financeiro entre o planejado e o executado no âmbito do PAA-Leite prejudica a execução do programa no Estado do Ceará. Ressalta-se que o convênio teve vigência finalizada em 30/8/2015; todavia, ele estava em fase de aprovação de aditivo, o qual o prorrogará até dezembro de 2016.

84. Dessa forma, entende-se que cabe determinação à SDA para que, no âmbito do convênio 791603/2009, adote providências que visem à restauração do fornecimento de leite aos municípios não atendidos, além de dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre os problemas existentes na execução do presente convênio.

### III. Conclusão

85. No presente trabalho, procurou-se aferir a conformidade na execução dos convênios firmados entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Governo do Estado do Ceará referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do Governo Federal, especificamente na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite (PAA-Leite), abrangendo os convênios 703821/2009 e 791603/2013.

86. Os trabalhos foram executados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal

de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU, e permitiram concluir, resumidamente, que:

86.1. Os controles atualmente adotados na gestão do programa não são suficientes para impedir que pessoas sejam indevidamente cadastradas como beneficiários consumidores.

86.2. Em relação aos beneficiários produtores cadastrados indevidamente, verificou-se que o seu cadastramento no convênio 703821/2009 foi indevido; no atual exercício não foram evidenciadas irregularidades nesse sentido.

86.3. Não há controle adequado da qualidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores.

86.4. Os procedimentos adotados pelos municípios quando da distribuição do leite aos beneficiários consumidores não são padronizados, o que contribui para a falta de controle cadastral e de garantia de entrega de leite apenas a beneficiários que fazem jus ao benefício.

86.5. Em algumas visitas realizadas, restou evidenciada a suspensão da entrega do leite em vários municípios do estado.

86.6. Também foi constatada a entrega do leite aos municípios em periodicidade e quantidade diferente do estabelecido nas cláusulas contratuais.

87. Outrossim, os trabalhos de auditoria não evidenciaram irregularidades no processo de contratação dos laticínios participantes do programa, bem como nos pagamentos a eles efetuados e aos beneficiários fornecedores.”

4. Com essas considerações, a proposta de mérito, uniforme no âmbito da unidade técnica, foi redigida nos seguintes termos (peças 49, pp. 16/17, 50 e 51):

“I) Determinar à Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará, com fundamento no disposto no art. 250, II do Regimento Interno do TCU, que, no âmbito do convênio Siconv 791603/2013, implemente controles que minimizem os riscos de cadastramento de beneficiários consumidores que não atendam aos critérios definidos no art. 4º, I, do Decreto 7.775/2012 e no art. 4º da Resolução 61/2013 do Grupo Gestor do PAA, bem como se proceda a revisão no cadastro de beneficiários (item II.1 dos Achados de Auditoria);

II) determinar, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará (SDA) para que, no âmbito do convênio 791603/2013, adote providências que visem a garantir a regularidade do fornecimento do leite aos beneficiários consumidores nos termos pactuados nos contratos firmados com as empresas laticinistas fornecedoras (item II.5 dos Achados de Auditoria);

III) recomendar, com fundamento no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará (SDA), gestora do Convênio Siconv 791603/2013, que estabeleça rotina padronizada a ser observada pelos responsáveis por pontos de distribuição durante a entrega do leite aos beneficiários consumidores do PAA-Leite no Estado do Ceará (item II.4 dos Achados de Auditoria);

IV) promover, com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno do TCU, oitiva da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará, para que se manifeste em relação às desconformidades na execução do Convênio Siconv 791603/2013, considerando que os laticínios vêm descumprindo os termos contratuais concernentes à entrega do leite nos pontos de distribuição (item II.4 dos Achados de Auditoria);

V) promover, com base no art. 250, V, do Regimento Interno do TCU, oitiva da Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará para, no prazo de quinze dias, apresente esclarecimentos em relação à inexistência e/ou ausência do controle de qualidade periódico do leite fornecido aos beneficiários consumidores no âmbito do Programa PAA-Leite (item II.3);

VI) encaminhar, para ciência dos fatos aqui narrados, cópia do acórdão decorrente desta fiscalização, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e à Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará (SDA).”



É o Relatório.